

# ДЗЕЙНАСЦЬ ОРГАНАЎ ГАРАДСКОГА САМАКІРАВАННЯ Ў ПАРЭФОРМЕНЫ ЧАС: ГІСТАРЫЯГРАФІЯ ДАКАСТРЫЧНІЦКАГА ПЕРЫЯДУ

Грышкевіч Т.В.

Мінск, БДПУ

Рэформа 1861 г. стала пачаткам тых пераўтварэнняў, якія ў сучаснай навуцы прынята называць мадэрнізацыяй. Тэорыя мадэрнізацыі з'яўляецца актуальным накірункам сучаснай навуковай думкі, яна дае магчымасць для больш сістэмнага аналізу і ацэнкі тых змен, што былі характэрны канцу XIX – пачатку XX стст. На жаль, у беларускай гістарычнай навуцы яна не распрацавана і застаецца асобнай навуковай праблемай. Сучасныя даследчыкі выдзяляюць розныя шляхі фарміравання індустрыяльнага грамадства [1], але галоўнае, што можна вызначыць, беларускім землям як і расійскім быў уласцівы экзагенны характар мадэрнасці – пераймаліся гатовыя формы арганізацыі вытворчасці і сацыяльнага жыцця. Зразумела, гэта ўяўлялася таксама і сучаснікамі правадзімых рэформ, што знайшло пэўнае адлюстраванне як у працах гісторыкаў, так і прававедаў.

У дарэвалюцыйны час аб гарадскім самакіраванні была апублікавана даволі значная колькасць работ. Іх аналіз дазваляе сцвярджаць, што дадзеная тэма была адной з самых актуальных і дыскутуемых у грамадстве.

Напярэдадні рэформы 1870 г. і адразу пасля яе ажыццяўлення колькасць прац выглядае даволі сціпла. Большасць з іх закранае не столькі гарадское самакіраванне, колькі земскае [2]. Важным момантам тут з'яўляецца высвятленне пазіцыі, якую адстойваў аўтар. Напрыклад, У.П. Безабразаў падводзіць чытача да асноўнай высновы: неабходна ўстанаўліваць цесную сувязь паміж сістэмай мясцовага самакіравання і дзяржаўнай уладай. У адрозненне ад дзяржаўніцкіх поглядаў У.Безабразава, А.І. Васільчыкаў лічыў істотным прызнанне поўнай самастойнасці органаў самакіравання ў межах закона.

Адной з самых грунтоўных работ гэтага перыяду можна лічыць “Устройство и управление городов России” І.І. Дзіцяціна [3]. Прадстаўнік дзяржаўніцкай школы, паслядоўнік А.Дз. Градоўскага, І. Дзіцяцін вызначыў суадносіны паміж цэнтральнай уладай і органамі мясцовага кіравання ў XVIII ст., правёў паралель паміж развіццём заходнееўрапейскага горада і расійскага. І. Дзіцяцін, як і А. Дз. Градоўскі паслядоўна імкнуўся даказаць, што ў выніку натуральных працэсаў падчас фарміравання маскоўскай дзяржавы, гарады-дзяржавы “удзельна-вечавага” перыяду былі знішчаны, з’явілася моцная цэнтралізаваная ўлада. Таму рэфарматарская дзейнасць Пятра I у сферы мясцовага кіравання ацэньвалася аўтарам адмоўна: заходнееўрапейскія гарады мелі кіраванне, сфарміраванае на працягу вякоў у выніку развіцця гандлева-рамесніцкай часткі насельніцтва і яго барацьбы з феодаламі, у той час як у расійскім горадзе пачатку XVIII ст. актыўнае гарадское насельніцтва адсутнічала, адсутнічалі агульнагарадскія інтарэсы, незалежныя ад дзяржаўных. На думку І.Дзіцяціна, толькі Жалаваная грамата Кацярыны II паклала аснову для развіцця гарадскога самакіравання і вызначыла новы сэнс паняцця “горад” як усесаслоўнай абшчыны.

У 1876 г. у сваёй прамове І. Дзіцяцін зноў адзначае, што “дзяржава і грамадства ёсць вытворчасць гісторыі” [4, с.235] і што “агульная аб’якавасць да спраў грамадскіх вынік векавой урадавай апекі” [4, с.270]. Таксама ў прамове ён аналізуе заканадаўчую аснову дзейнасці органаў гарадскога самакіравання, крытычна ставячыся да тых абмежаванняў, якія былі ўстаноўлены, асабліва ў фінансавай сферы.

У 80-я гг І.Дзіцяцін падрыхтаваў яшчэ шэраг прац аб дзейнасці гарадскіх самакіраванняў [5]. Як раз на 80-я гг XIX ст. прыпадае змена ў поглядах кіруючых колаў Расійскай імперыі на праблему арганізацыі мясцовага грамадскага кіравання. Грамадска-гаспадарчая тэорыя самакіравання саступае месца дзяржаўніцкай. У гэты ж час сталі з’яўляцца работы, якія пісаліся дзеячамі органаў гарадскога самакіравання [6]. На працягу многіх гадоў М.П. Шчэпкін

з'яўляўся членам маскоўскай гарадской думы, таму яго працы ўтрымліваюць багаты фактычны матэрыял. Але найбольшую цікавасць выклікае параўнальны аналіз гарадавых палажэнняў 1862 і 1870 гадоў, аўтар выдзяляе як станоўчыя, так і адмоўныя моманты гарадскога самакіравання пад час дзеяння гэтых палажэнняў. У сваіх работах М. Шчэпкін адстойваў наданне больш шырокіх паўнамоцтваў і самастойнасці гарадскім думам.

Пасля ўвядзення гарадавога палажэння 1892 г. з'яўляецца значная колькасць прац, дзе рэзкай крытыцы падверглася адбыўшаяся рэформа. Асобна можна нагадаць работы Г. Шрэйдэра, Д. Сямёнава [7]. Менавіта да таго часу адносіцца і ўзнікненне адносна яе паняцця контррэформа. Асабліва адмоўна грамадскасць успрыняла новы выбарчы закон, які значна звужыў кола выбаршчыкаў і, адпаведна, прадстаўніцтва розных сацыяльных слаёў у гарадской думе. Да асноўных патрабаванняў можна аднесці прапанову надзяліць выбарчым правам кватэранаймальнікаў, а таксама – зменшыць адміністрацыйны кантроль над органамі гарадскога самакіравання.

Рэвалюцыйныя падзеі 1905 г. надалі новы імпульс распрацоўцы тэорыі арганізацыі мясцовага самакіравання. Абсалютная большасць з'явіўшыхся работ насіла публіцыстычны, а не навуковы характар. Аўтары, чые погляды адпавядалі патрабаванням левых партый, прапаноўвалі ўвядзення ўсеагульнага выбарчага права і поўнай незалежнасці гарадскіх дум ад урадавай адміністрацыі [8]. Так, Звягінцаў адзначаў, што “выбары ў гарадскія гласныя павінны быць усеагульнымі і тады гарадское кіраванне можа стаць сапраўды самакіраваннем”, а думу і управу прапаноўваў “вызваліць ад апекі пабочных асоб і ўстаноў”, “гораду даць уладу над паліцыяй...” [8, с.11, 19, 24] Тыя аўтары, чые погляды можна вызначыць як ліберальна-дэмакратычныя, працягвалі крытыкаваць гарадавое палажэнне 1892 г, але іх патрабаванні не былі радыкальнымі. Зноў-такі, прапаноўвалі пашырыць кола выбаршчыкаў за кошт кватэранаймальнікаў і надаць самастойнасці гарадскім самакіраванням [9]. У іх працах ва ўзгаданы час стала ўжывацца паняцце “гарадскі сацыялізм”, пад якім аўтары разумелі перш за ўсе

муніцыпалізацыю гарадскіх прадпрыемстваў. “Ад гэтага і пераход прадпрыемстваў ад прыватных кампаній да гарадскога кіравання атрымаў назву гарадскога сацыялізма...” [10, с. 2-3]. Параўноваючы дзейнасць расійскіх органаў гарадскога самакіравання з заходнееўрапейскімі, аўтары кадэцкага накірунку давалі высокую адзнаку тым магчымасцям, якія б з’явіліся ў выпадку больш значнага пашырэння кампетэнцыі гарадскіх дум.

На пачатку XX ст. зноў адзначаецца зварот аўтараў да гісторыі гарадскога самакіравання на тэрыторыі Расіі. Пачынаецца новы этап у пераасэнсоўванні ўсіх адбываўшыхся працэсаў [11]. Асаблівую фундаментальнасць сёння даследчыкі вызначаюць у рабоце гісторыка А.А. Кізэветэра. Упершыню ў гістарычнай навуцы ён разгледзеў уплыў Жалаванай граматы 1785 г. на жыццё рускага горада. Праведзеная работа дала магчымасць А. Кізэветэру прыйсці да высновы, што асноўныя моманты прынятага закона не былі рэалізаваны, бо не адпавядалі тагачаснаму ўзроўню сацыяльна-эканамічнага развіцця гарадоў Расійскай імперыі.

Напярэдадні першай сусветнай вайны даследчыкі працягвалі цікавіцца праблемамі самакіравання [12]. Так, у рабоце А. Неміроўскага значная ўвага нададзена вызначэнню прававога становішча органаў гарадскога самакіравання, іх арганізацыйнаму афармленню згодна гарадавога палажэння 1892 г. Таксама аўтар робіць пэўны агляд эвалюцыі гарадскога заканадаўства Расіі ўключна да прыняцця асобага гарадавога палажэння 1903 г. для Санкт-Пецярбурга, прыходзячы затым да высновы, што “у нас ні адна з дагэтуль выпрацаваных форм самакіравання не задавальняе ні ўрад, ні грамадства...” [12, с. 24]. Пажытнаў аналізуе праблемы, што былі характэрны гарадавым палажэнням 1870 і 1892 гг., закранае і змены, якія закранулі сталічнае самакіравання пасля 1903 г. Цікавым з’яўляецца яго агляд барацьбы паміж рознымі палітычнымі сіламі, што разгарнулася ў Дзяржаўнай думе пад час абмеркавання новага гарадавога палажэння [12, с. 47-52].

Такім чынам, інтарэс да гісторыі ўзнікнення і функцыянавання гарадскога самакіравання ў Расіі адзначаецца ў 60-я гг. XIX ст., што можна патлумачыць адбываўшыміся мадэрнізацыйнымі працэсамі і пачаткам падрыхтоўкі гарадской рэформы 1870 г. Вывучэнне тэорыі і практыкі гарадскога самакіравання было пачата прадстаўнікамі школы «дзяржаўнікаў» на чале з вядомым прававедам А.Д. Градоўскім. У даследаваннях узгаданай школы разглядаліся заканадаўчая база гарадскога самакіравання, сацыяльны склад гласных, месца органаў самакіравання ў дзяржаўнай структуры кіравання. Упершыню яны сталі разглядаць структуры гарадскога самакіравання ў якасці аднаго з механізмаў фарміравання грамадзянскай супольнасці ў Расіі. У далейшым з'яўляецца шэраг публікацый, дзе засяроджваецца ўвага на найбольш важных праблемах існуючага гарадскога самакіравання і, адначасова з крытыкай арганізацыі і дзейнасці органаў самакіравання, яны ўтрымлівалі шматлікія прапановы па іх удасканаленні.

#### Літаратура і крыніцы

1. Кохановский, А.Г. На пути становления индустриального общества: модернизационные процессы в Беларуси (60-е гг XIX – нач XX в.) / А.Г. Кохановский // Працы гістарычнага факультэта БДУ: навук. зб. – Вып. 3 / Беларус. дзярж. ун-т; адк. рэд. У.К. Коршук. – Мінск, 2008. – С. 31-46.; Шыбека, З.В. Беларусь на маршрутах мадэрнасці XIX-XX стст. / З. Шыбека // Беларусь у XX ст.: навук. зб. – Вып. 3 – Мінск, 2004. – С. 275-277.

2. Васильчиков, А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: в 3 т. / А.И. Васильчиков. – 3-е изд. – СПб.: Типография В.В. Працц, 1872. – Т.1 – 460 с.; Безобразов, В.П. Земские учреждения и самоуправление / В.П. Безобразов.- М., 1874; Второв, Н.А. Сравнительное обозрение муниципальных учреждений Франции, Бельгии, Италии, Австрии и Пруссии, с присовокуплением местного самоуправления в Англии / Н.А. Второв. – СПб, 1864.

3. Дитятин, И.И. Устройство и управление городов России: в 2 т. / И.И. Дитятин. — Т. 1. — СПб.: Тип. М.М. Меркульева, 1875. — 508 с.; Т. 2. — Ярославль: Тип. Г. В. Фальк, 1877. — 565с.

4. Дитятин, И.И. Наше городское самоуправление: Речь, произнесенная на годовичном акте Демидовского юрид. лица 30 августа 1876 / И.И. Дитятин. — Статьи по истории русского права. — СПб, 1896 г. — 631 с.

5. Дитятин, И.И. Наши города за первые три четверти настоящего столетия /И.И. Дитятин // Юридический Вестник — 1880. — № 2; К истории Городового Положения 1870 / И.И. Дитятин // Юридический Вестник — 1885. — №№ 1—3; К истории Жалованной Грамоты дворянству и городам 1785 г. / И.И. Дитятин // Русская Мысль — 1885 — №№ 4—8; Из истории Местного Управления / И.И. Дитятин // Русская Мысль — 1886. — №№ 3—6.

6. Щепкин, М.П. Опыты изучения общественного хозяйства и управления городов: в 2 т. / М.П. Щепкин. — М., 1882 — 1884.

7. Семенов, Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты / Д.Д. Семенов. — СПб.: Электротип. Н.Я. Стойковой, 1901. — 392 с.; Шрейдер, Г.И. Город и городовое положение 1870 г. / Г.И. Шрейдер // История России в XIX в СПб. — Б.г. — Т. 4. — С. 1-28; Шрейдер, Г.И. Городская контрреформа 11 июня 1892 г. / Г.И. Шрейдер // История России в XIX в СПб. - Б.г. — Т. 5 — С. 181—228.

8. Данилов, Ф.А. (Ачадов) Взгляды социалистических партий на общественное управление / Ф.А. Данилов. — М, 1906 г.; Звягинцев, Е.А. Как нужно преобразовывать наши городские думы и управы / Е.А. Звягинцев — М, 1906. — 48 с.

9. Михайловский, А.Г. Реформа городского самоуправления в России / А.Г. Михайловский. — М.: Книгоизд-во «Польза», 1908. — 110 с.

10. Михайловский, А.Г. Как лучше устроить городскую жизнь / А.Г. Михайловский — М.: Книгоизд-во «Труд и воля», 1906. — 32 с.

11. Василевский, С.М., Городское самоуправление и хозяйство / С.М. Василевский; под ред. Иванюкова И.И. — СПб: Тип. С.М. Проппера, 1906. —

63 с.; Кизеветтер, А.А. Городовое положение Екатерины II 1785 г. Опыт исторического комментария / А.А. Кизеветтер – М., 1909. - 473 с.

12.Немировский, А.О. Реформа городского самоуправления / А.О. Немировский – СПб., 1911. – 172 с.; Пажитнов, К.А. Городское и земское самоуправление / К.А. Пажитнов. – СПб.: Тип. “Печатный труд”, 1913. – 114 с.

РЕПОЗИТОРИЙ БГПУ